3
Wet algemeen pensioenfonds

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van een algemeen pensioenfonds (Wet algemeen pensioenfonds) (34117);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemeen pensioenfonds (34320).**

De **voorzitter**:
Ik heet de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van harte welkom in de Eerste Kamer.

Ik geef het woord aan mevrouw Oomen-Ruijten, die haar maidenspeech zal houden. Ik ga dus weer bellen.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

Mevrouw **Oomen-Ruijten** (CDA):
Mevrouw de voorzitter. Voor een maidenspeech mag de inleiding wat langer zijn, omdat je daarmee ook een visitekaartje kunt afgeven. Dat ik hier mag staan, ervaar ik als een grote eer, ook al is het zijn van volksvertegenwoordiger voor mij niet nieuw, in Nederland en heel lang in Europa.

Met alle kracht en energie heb ik mij vele jaren mogen inzetten voor de opdracht waarvoor wij hier allen staan, het mede vormgeven aan een samenleving die het beste voor heeft met de burgers van dit land. Het mogen zijn van volksvertegenwoordiger is voor mij nog steeds een voorrecht. Je wordt gekozen, je krijgt vertrouwen en ook al is dat voor de senaat wat meer op afstand van de burgers, met het afleggen van de eed aanvaard je jouw persoonlijke dienende opdracht.

De senaat zet de politieke agenda niet. Wij hebben niet het politieke primaat, want dat ligt aan de overkant. Onze taak is het reflecteren zonder de waan of wellicht de meerderheid van de dag op legitimiteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van wetgeving en dat dan te laten doorklinken in het stemgedrag. Het mooie van de senaat is dat we bij die reflectie allen onze eigen achtergrond en, als ik kijk naar de samenstelling van dit huis, heel rijke ervaring meebrengen. De discussie en het samenwerken in zo'n mooi verband vind ik een voorrecht.

In de jaren tachtig kwam ik met enige regelmaat in dit huis. Als lid van het CDA-fractiebestuur van de Tweede Kamer vergaderden we enkele keren per jaar bij heikele thema's met het bestuur van de CDA-senaatsfractie om, zoals wij dat noemden, de klokken gelijk te zetten. Onze Eerste Kamerfractie stond onder leiding van de heer Ad Kaland, een heel markante persoonlijkheid. Wij leverden als leden van het bestuur van de Tweede Kamerfractie van het CDA onze inbreng, maar de conclusie van het overleg was dat de senaat geen kopie van de Tweede Kamer was en dat ook niet wilde zijn. De Eerste Kamer, zo zei hij dan, velt een eigenstandig oordeel. Dat deden ze toen heel regelmatig, zonder dat dit tot een discussie tot opheffing van de senaat heeft geleid, zo zou ik eraan willen toevoegen.

In de senaat zijn wij in die zin geen partijpolitieke vertegenwoordigers, maar wij hebben en houden als volksvertegenwoordigers wel onze identiteit, onze achtergrond en ons waarden- en normenpatroon. Mijn wortels als christendemocraat liggen ten diepste in een sociale markteconomie waar een overheid nodig is, maar dan een overheid die verantwoordelijkheden spreidt en mensen stimuleert om met en voor elkaar verantwoordelijkheid te nemen. Voor mij komt daar nog bij dat ik, redenerend vanuit de wortels van de christendemocratie waarbij het er zijn voor de ander en de solidariteit die geen fysieke grenzen kent, mij ervoor zal inzetten om onze Nederlandse rol in Europa te ontdoen van de nu in de Nederlandse samenleving ontstane lauwheid en desinteresse. Mijn goede vriend, René van der Linden, die mij op dit dossier is voorgegaan, zal ik zeker niet kunnen evenaren. Ik beloof echter dat ik de footprint die hij achterliet, in stand probeer te houden. Over Europa wil ik de Eerste Kamer een compliment maken. Ik doe dat uit mijn ervaring en wetenschap dat er in dit huis altijd een warme belangstelling was voor Europa en de Europese wet- en regelgeving. Ik betuig daarover mijn waardering, voorzitter.

Laten wij ook met de pensioenen Europees beginnen. Ik mocht jarenlang als rapporteur voor het pensioendossier optreden. Dit is in feite de coördinator die ervoor zorgt dat de teksten waarover gestemd wordt en die doorgaan, naar Europa worden doorgevoerd. Niet alleen wetgeving, maar ook groen- en witboeken mocht ik op een goede manier door het Europees Parlement geleiden. Wij moeten vaststellen — wij doen dat hier, maar deden dat ook daar — dat de oudedagsvoorziening voor een Europese bevolking, die overal verzilvert, echt onder druk staat. Demografische factoren, waardoor een krimpend aantal jonge werkenden de gelukkig en veel langer levende gepensioneerden moet voorzien van een adequaat inkomen, vormen overal in Europa een grote uitdaging. Waar op veel plekken in Europa, ook bijvoorbeeld bij onze Belgische buren, "pay as you go"-systemen worden gehanteerd, zal er opwaartse druk zijn op de overheidsfinanciën of neerwaartse druk op de pensioenuitkeringen. Wij hebben gezien wat er in Griekenland, Portugal en andere landen gebeurde. Voor de landen die het betreft, maar ook voor ons, wanneer wij gezamenlijk prudent moeten zijn in het kader van de EMU-criteria, is dit geen aanlokkelijk perspectief. Sparen voor het pensioen, waarin wij in Nederland echt een voorbeeld zijn, is de meest duurzame oplossing. Naast duurzaam en sustainable is er ook safe en adequate. Met het nftk heeft de regering getracht om invulling te geven aan veiligheid en houdbaarheid. De adequaatheid van dit individuele pensioen is daardoor ook in Nederland fors onder druk komen te staan. Ik stel dat nu gewoon maar vast. De Kamer komt hierover nog terug in het begin van het nieuwe jaar. Het is belangrijk om de kosten van onze pensioensystemen te drukken door de te beheren pensioengelden meer efficiënt en vaak ook in grotere eenheden ergens onder te brengen.

Ik kom daarmee bij het dossier dat wij vandaag onderhanden hebben en geef een oordeel over de wet en over de novelle, dat de vorming van een algemeen pensioenfonds mogelijk maakt. Laat mij vooraf stellen dat de CDA-fractie sympathiek staat tegenover het doel dat wij met deze wet willen bereiken. Wij zien het op te richten apf als een instrument om het voor kleine ondernemingspensioenfondsen mogelijk te maken om de krachten te bundelen. Dat is een goede zaak. Krachten bundelen kan natuurlijk ook door de fusering van fondsen. Dat ligt vaak lastig, omdat partijen

in een fusie de eigen identiteit en de eigen regeling moeten opgeven. Bovendien verhinderen andere regels vaak een voornemen tot fusie. Denk aan de eisen die er zijn met betrekking tot de dekkingsgraad. Dat is dus niet nodig bij een apf. Immers, door de voorgestelde ringfencing, het afschermen van vermogen per solidariteitskring, wordt de cultuur, de eigenheid en het risico dat men heeft in die kring, bewaakt. De grotere apf-omgeving kan zorgen voor een meer efficiënt en goedkoper beheer. De bedoeling van het apf is ingegeven door de bij de kleine fondsen levende behoefte tot schaalvergroting en kostenvermindering met behoud van de eigen cultuur. Het in te stellen belanghebbendenorgaan bewaakt en vertegenwoordigt de belanghebbenden van een collectiviteitskring.

Zo ver, zo goed, maar kloppen al die mooie verwachtingen wel? Worden de kosten nu werkelijk lager? Alleen al als ik kijk naar de governance hebben we binnenkort naast de organen van belanghebbenden ook nog een onafhankelijk bestuur van het algemeen pensioenfonds. Ik heb daar niets op tegen, maar bij het ons rijk rekenen met besparingen op dat punt heb ik in elk geval grote vraagtekens. Ik vraag me af of de kosten echt lager worden.

Een vraag die ik mij verder altijd als eerste stel, zeker in de pensioendiscussie is: wat wordt de deelnemer hier beter van? Het gaat hier immers om de deelnemers. Iedereen in de pensioenwereld, inclusief de overheid, zou zich overigens deze vraag moeten stellen. Het zou ook mooi zijn als de staatssecretaris dat, terugkijkend, wil doen. Hebben we namelijk niet te veel de focus gelegd op de lange termijn, de veiligheid, de duurzaamheid? Hebben we die ook nog eens beoordeeld aan de hand van de maatstaven van vandaag om vervolgens op het punt van adequaatheid van het pensioeninkomen toch wat steken te laten vallen?

Het verdienmodel van een algemeen pensioenfonds zit in het vermogensbeheer. Hoe zit dat nu precies? Kan het afgescheiden vermogen door een aparte fiduciair worden beheerd? Waar ligt dan de zeggingsmacht over zo'n beheerder? Als op het vermogensbeheer kosten bespaard kunnen en moeten worden, is dat dan ook niet te bereiken door gebruik te maken van veel meer passieve en simpele beleggingsstrategieën?

Bij het oprichten van een algemeen pensioenfonds moet het fonds een weerstandskas hebben. Dat kapitaal mag niet komen uit de voor pensioenen bestemde gelden; dat kapitaal komt elders vandaan. Als ik het goed zie, staat er nu eigenlijk maar één echt algemeen pensioenfonds van ondernemingspensioenfondsen op de rol, namelijk het voorgenomen algemeen pensioenfonds in de financiële sector. En als ik kijk naar de website van verzekeraars, wordt het algemeen pensioenfonds straks voornamelijk door verzekeraars opgericht. Is dat de reden waarom het algemeen pensioenfonds dus slechts bij hoge uitzondering een fonds zal zijn dat kleine ondernemingsfondsen bundelt? Kan de staatssecretaris reflecteren op wat er nu lijkt aan te komen? Verzekeraars bieden geen verzekerde regeling meer aan. Zodra de verzekerde regeling afloopt, wordt de werkgever geconfronteerd met hetzij het moeten betalen van een hogere premie, hetzij het moeten meegaan naar een algemeen pensioenfonds. Voordeel ten opzichte van de verzekerde regeling bij de verzekeraar is dat voor die verzekeraar de solvabiliteitsopslag vrijvalt en dat er dus ook een verandering is in de toezegging naar de deelnemers. Zij gaan van 99,5% zekerheid bij de verzekeraars naar 97,5%, met alle consequenties van dien, ook voor belanghebbenden. Kan de staatssecretaris zich voorstellen dat met de huidige lage rentestand verzekeraars maar wat graag ruimte maken op hun balans en verzekerde regelingen in het nieuwe vehikel algemeen pensioenfonds onderbrengen? Ik denk dat hier ook een punt ligt voor de toezichthouder, de Nederlandsche Bank. Die moet mijns inziens streng toezien op de gevolgen voor de deelnemers en moet zich er dus van vergewissen dat de deelnemers, die immers individueel toestemming moeten geven, in een dergelijke situatie adequaat geïnformeerd zijn. Wat gebeurt er als een deelnemer nee zegt? Dat hebben we niet geregeld. In de nota naar aanleiding van het eindverslag wordt daarop niet meer voortgeborduurd.

Dan de novelle. Na het advies van de Raad van State is de mogelijkheid voor fuserende bedrijfstakpensioenfondsen om ringfencing toe te passen, ingebracht met het amendement Lodders-Vermeij, weer uit de wet gehaald. Namens mijn fractie heb ik in de stukken gemeld dat wij de bezwaren van de Raad van State ten dele begrijpen. Het uitgangspunt van het amendement was dat fondsen die willen fuseren, gebruik kunnen maken van het apf. De Raad van State ziet de gevolgen voor de marktwerking en Europa als belangrijke bezwaren. Zijn wij er nog? Dat vraag ik me af, omdat in het amendement wordt uitgegaan van een fusie van reeds verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Waarom heeft de regering niet gekozen voor het mitigeren van de onbedoelde effecten van dit amendement? De regering zegt toe om met een nieuw wetsontwerp te komen, daarbij zeer waarschijnlijk geïnspireerd door het SEO-onderzoek. Het is een wet die het probleem ondervangt en ervoor zorgt dat solidariteit en verplichtstelling binnen de collectiviteit streng geregeld worden. De consequentie daarvan is dat de pensioenregeling voortaan verplicht wordt gesteld en niet langer het bedrijfstakpensioenfonds. Ik weet dat de pensioenfederatie ervoor pleit om keuzevrijheid te hebben tussen verplichtstelling aan het fonds en verplichtstelling aan de regeling, maar wat halen we hiermee overhoop?

Zijn we er dan? Een verplicht gesteld bedrijfstakpensioenfonds kent vele regelingen en sleept deze jarenlang met zich mee. Overigens zijn dat allemaal goed bedoelde resultaten uit cao-onderhandelingen. Zou de staatssecretaris zich kunnen voorstellen dat men besluit om voor elke regeling, elk met zijn eigen goede of slechte risico's, een aparte collectiviteitskring te maken? Daarmee wil ik aangeven dat bedrijfstakpensioenfondsen weliswaar van een apf gebruik moeten kunnen maken, maar dat er heel intensief overleg nodig is om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Dat oneigenlijk gebruik kan ontstaan door het afbakenen en verplichtstellen van regelingen en dus ook van de risico's. De solidariteit die nu in het hele fonds zit, zou op deze manier kunnen uithollen. Als we serieus zijn met het vooropstellen van de belangen van deelnemers, vind ik dat een cruciale vraag. Overigens, als fondsen geen eigen pensioenvermogen in de apf-buffer mogen steken, welke oplossingen gaan we daar dan voor bedenken?

Ik eindig met de btw-problematiek. Ik heb heel goed gekeken naar de stellingname van de meerderheid van de fracties in dit huis. Ik stel vast dat de argumenten, de citaten en het verweer van de leden op de uitleg van de arresten die de regering aanhaalt, blijkbaar aan dovemansoren gericht zijn. Wat is een gemeenschappelijk beleggingsfonds? De regering blijft dat in de engste zin interpreteren. Alle landen om

ons heen zien dat een tikje anders. Toch houdt onze regering vol dat het gelijk aan haar kant is. Ze ziet de problemen wel, maar doet er niets aan. Het zou aan Europa zijn om daar iets aan te doen. Nee, mevrouw de staatssecretaris, dat is aan Nederland zelf. Nederland is baas in eigen huis en is zelf verantwoordelijk voor het feit dat er een Nederlands kopje op de btw-wetgeving wordt gezet, waarmee men pensioendeelnemers in een DB-stelsel circa 100 miljoen ontneemt. Door geen gebruik te maken van de beleidsvrijheid die er volgens deskundigen bestaat binnen de btw-richtlijn, creëert de regering binnen Nederland een ongelijk speelveld. Uitvoerders van DB-regelingen moeten immers btw betalen over hun uitbestede diensten en uitvoerders van DC-regelingen niet. Ik vind dat onbegrijpelijk, omdat de regering zelf in de stukken aangeeft dat bij de huidige Nederlandse DB-regelingen het pensioenresultaat wordt bepaald door de hoogte van de ingelegde premie en het daarop behaalde beleggingsresultaat. Laat dat laatste, het beleggingsresultaat, nu net het belangrijkste zijn in het ATP-arrest voor een gemeenschappelijk beleggingsfonds. Waarom bestaat toch deze hardnekkigheid, vraag ik mij af. Ik wil nu al melden dat wij als CDA-fractie hechten aan een oplossing voor dit probleem.

Ik kom tot een afronding. De Nederlandse pensioensector wordt Europees altijd ten voorbeeld gesteld. Ik heb dat zelf ook met liefde gedaan. In onze pensioensector hebben we de risico's gespreid over een eerste, een tweede en een momenteel minder gebruikte, maar ook minder gestimuleerde derde pijler. Het mooie stelsel dat we hebben, verdient onze trots en onze steun. Bij het lange leven van de deelnemers in een periode van lage rentes moeten we alle zeilen bijzetten om dat mooie stelsel toekomstbestendig te houden. Een veilig en duurzaam systeem moet echter ook bijdragen aan adequate inkomens en een rechtvaardige welvaartsontwikkeling voor gepensioneerden. Dat vergeten we soms. Ik zie de antwoorden van de regering met spanning tegemoet.

De **voorzitter**:
Mevrouw Oomen, mijn hartelijke gelukwensen met uw maidenspeech. Het is op zijn zachtst gezegd bijzonder dat een Kamerlid met 33 jaar parlementaire ervaring een maidenspeech houdt. Ik kan mij goed voorstellen dat u een lichte cultuurschok hebt ervaren bij uw komst naar de Eerste Kamer. In tegenstelling tot het Europees Parlement hebben wij slechts één vergaderplek, één officiële taal en een tiende van het aantal leden dat u gewend bent. Maar wij hebben ook een groot aantal rituelen en tradities, die recentelijk zijn beschreven in ons jubileumboek en waar de maidenspeech er een van is.

Hiermee wil ik overigens niet impliceren dat u een vreemde bent op het Binnenhof. Het is immers de plek waar u uw loopbaan als volksvertegenwoordiger in 1981 begon, nadat u een aantal jaar had gewerkt in public relations bij de Provinciale Limburgse Elektriciteits-Maatschappij. U was indertijd het jongste Kamerlid en u hield u vooral bezig met sociale zaken, milieu, consumentenbeleid, monumentenbeleid en gehandicaptenbeleid. U had toen al politiek-bestuurlijke functies vervuld bij de Katholieke Volkspartij en werd ook bij het Christen Democratisch Appèl lid van het fractiebestuur en het partijbestuur.

In 1989 werd u gekozen tot lid van het Europees Parlement, waar u de langstzittende Nederlandse Europarlementariër ooit zou worden. Vier keer bent u herkozen, waarbij u het presteerde om tot twee keer toe met voorkeurstemmen een zetel te bemachtigen. In 1999 brak u met circa 100.000 stemmen alle records. Dit feit alleen al bewijst dat u altijd een sterke band hebt onderhouden met uw constituency, uw Limburgse achterban.

De provincie heeft uw enorme inzet voor Limburg, maar ook voor de Euregio Maas-Rijn, op 19 januari jongstleden beloond met de erepenning van de provincie, nadat u eerder de medaille van verdienste had ontvangen. Bij deze uitreiking werd u onder meer geroemd voor uw inzet op het gebied van grensarbeid. Namens het Europees Parlement hebt u er met succes voor gepleit dat burgers die in een ander EU-land werken, hun aanvullende pensioenrechten gemakkelijker kunnen meenemen over de grens. Ook hebt u zich sterk ingezet voor onderwerpen als misleidende reclame, grensoverschrijdende gezondheidszorg en sociale voorzieningen voor studenten en stagiaires. Grote aandacht kreeg uw advieswerk over de betrekkingen tussen de Europese Unie en Turkije.

In het Europees Parlement was u onder meer eerste vicevoorzitter van de EVP, de christendemocratische fractie. U was ook vicevoorzitter van de commissie Milieu, Volksgezondheid en Consumentenbescherming, vicevoorzitter van de tijdelijke commissie Genetica, lid van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, lid van de commissie Gelijke Rechten van de Vrouw en voorzitter en lid van de parlementaire delegatie Zuid-Afrika. Bij uw afscheid van het Europees Parlement kreeg u voor uw werk voor de EVP-fractie de eervolle Robert Schuman-medaille uitgereikt.

U hebt een fijn gevoel voor communicatie en weet altijd scherp uit te leggen wat het belang van de politiek of van een bepaalde politieke kwestie is. Dat doet u op een open, toegankelijke manier. Dat wordt ook wel "pütsbaar" genoemd in het Limburgs. Wellicht spreek ik het verkeerd uit, want ik kom niet uit Limburg, zoals u waarschijnlijk allang had begrepen door mijn harde g. "Pütsbaar" lijkt mij ook voor een Eerste Kamerlid een bijzondere kwaliteit.

Ik wens u veel succes met uw verdere bijdrage aan het werk van deze Kamer. Voordat ik schors, vraag ik u alleen wel om, als u zich inschrijft met een bepaalde spreektijd, u daar ook aan te houden. U had voor vijftien minuten ingeschreven, maar ging er vier minuten overheen.

Ik schors de vergadering om de collegae de gelegenheid te geven, u geluk te wensen met uw maidenspeech, nadat ik dat eerst ook zelf heb gedaan.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**:
Wij gaan verder met de behandeling van de Wet algemeen pensioenfonds. Het woord is aan de heer Kok.

De heer **Kok** (PVV):
Voorzitter. Volgens traditie begin ik met het uitspreken van mijn felicitaties aan mevrouw Oomen voor haar fraaie maidenspeech.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een nieuw vehikel geïntroduceerd dat, met het oog op een toenemende consolidatieslag in pensioenland, collectiviteitskringen simpelweg de mogelijkheid moet bieden hun pensioenregelingen gescheiden uit te voeren binnen de structuur van een nieuw type pensioenfonds, kortheidshalve het apf geheten. Dat nieuwe algemene pensioenfonds, dat niet gehinderd wordt door de knellende eisen van de Pensioenwet met betrekking tot domeinafbakening en een verbod op ringfencing, dient die mogelijkheid te bieden.

Idealiter zou dit moeten leiden tot een goede uitvoering tegen een scherpe prijs in het belang van de deelnemers. Handhaving van eigen identiteit en solidariteit in eigen kring staat daarbij voorop. Een gebundelde uitvoering zonder een exclusieve domeinafbakening dient schaalvoordelen te bieden met lagere uitvoeringskosten en minder bestuurlijke lasten. Ringfencing, dat wil zeggen het aanhouden van afgescheiden vermogens, is daarbij het expliciete en dwingende uitgangspunt. Het bepalen van de reikwijdte van de collectiviteitskringen en de keuze voor onderbrenging is evenwel voorbehouden aan de sociale partners. In hoeverre is dat laatste een onzekere factor voor de beoogde schaalvergroting?

Opmerkelijk is overigens wel dat het belang van de burger en in dit geval van de deelnemer bij een dergelijk systeemdenken nauwelijks in beeld komt, behalve mogelijk als afnemer van de diensten van in schaal vergrote uitvoerders. In principe zou het verder zo moeten zijn dat alle soorten pensioenfondsen de voordelen van het algemeen pensioenfonds kunnen genieten. Helaas geldt dat nog niet voor de verplicht gestelde bedrijfspensioenfondsen.

De fractie van de PVV ziet de evidente voordelen van dit apf, al zullen deze in de praktijk nog wel concreet moeten blijken. Opmerkelijk is dat de kennelijk breed levende urgentie voor een verdere consolidatie van uitvoering, die immers ten grondslag wordt gelegd aan dit wetsvoorstel, voor een goed deel lijkt te zijn bevorderd door de Nederlandsche Bank, die actief, middels internetconsultatie, fondsen heeft geconfronteerd met daartoe geformuleerde "kwetsbaarheidsindicatoren".

Het downsizen van het aantal fondsen tot ver onder de 300 — dat is althans de verwachting van diezelfde DNB — lijkt op zich een goede zaak; toekomstbestendigheid is uitermate relevant in deze sector, al is het de vraag of zich met de openstelling van de algemene pensioenfondsen niet weer de omgekeerde beweging aandient. Graag krijg ik een reactie van de staatssecretaris op dit punt. Ligt wildgroei niet in de rede? Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen het feit dat diverse partijen alsook verzekeraars inmiddels massaal op het apf zijn gedoken? Hoe is een goede marktwerking gewaarborgd? Is er geen risico op marktverstoring? Wat zijn de garanties voor een goede uitvoering? Prijs en kwaliteit gaan niet altijd samen.

Ondanks het feit dat mijn fractie in beginsel positief staat tegenover dit wetsvoorstel, heeft zij een aantal kanttekeningen. In de eerste plaats acht mijn fractie het discutabel dat een breed aangenomen amendement, dat het mogelijk maakte om verplicht gestelde bedrijfspensioenfondsen de mogelijkheid te bieden bij fusie te ringfencen, tamelijk lichthartig terzijde is geschoven. Alhoewel de staatssecretaris het betreffende amendement in eerste instantie zelf ook sympathiek noemde en ook SEO er voordelen in zag, is zij naar onze mening tamelijk snel gezwicht voor de kritiek van de Raad van State. Waarom? Gaat het hier om een kwestie van interpretatie en appreciatie bij deze staatssecretaris?

De vertaling van het advies van de Raad van State is wel erg stellig geïnterpreteerd en ten nadele van het amendement uitgepakt. In onze optiek is de Raad minder stellig in zijn formuleringen. Ik wijs met name op de passages op de bladzijden 8 en 9 van het advies, die een stuk minder absoluut zijn en ruimte laten voor nadere precisering. Zo stelt de Raad letterlijk dat "ook wanneer het verbod op ringfencing niet langer zou gelden en de solidariteit op fondsniveau zou verdwijnen en louter op het niveau van de collectiviteitskring zou bestaan er een behoorlijk aantal solidariteitskenmerken overblijft ter rechtvaardiging van inbreuken op het mededingingsrecht" en verder dat "op voorhand niet kan worden gesteld dat het toestaan van ringfencing door bedrijfstakpensioenfondsen ertoe zal leiden dat de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen Europeesrechtelijk niet langer gerechtvaardigd zou kunnen worden." Dat het amendement bij omissie niet voorziet in waarborgen en flankerend beleid om mogelijke concurrentiebeperkende gevolgen van ringfencing tegen te gaan, was eenvoudig te verhelpen. Al met al acteert de staatssecretaris naar het oordeel van de PVV-fractie niet overtuigend door op wankele gronden het amendement al te snel naar de prullenbak te verwijzen, daarbij geholpen door dezelfde Raad van State, die in arren moede dan maar concludeert dat het beter is om de vraag van ringfencing voor deze groep dan maar te bezien "in samenhang met de mogelijke wijziging in het pensioenstelsel naar aanleiding van de bredere pensioendiscussie." Het lijkt op doorschuiven van de problematiek.

De logica wordt echt geweld aangedaan door vervolgens met het SEO-rapport in de hand, met een eigen totaal ander alternatief idee te komen om de verplicht gestelde bedrijfspensioenfondsen op termijn toegang te bieden tot een algemeen pensioenfonds. Een lonkend perspectief hooguit, maar niet meer dan dat.

De opgeworpen keuze om de verplichtstelling in deze discussie te betrekken door deze los te koppelen van het fonds naar de regeling, lijkt onnodig geconstrueerd. De deur lijkt te worden opengezet naar een niet te overziene toekomst, waarin periodiek shoppen tegen laagste kosten de trend wordt. Het apf dat dit kabinet voor ogen heeft, begeeft zich namelijk "volledig en onbeperkt" op de vrije markt voor verkoop en uitvoering van pensioenproducten. Marktwerking als hoogste goed. Waar dat toe leidt, hebben we al vaak kunnen zien in het verleden, met name in de zorg. De kwaliteit van het product pensioen is overigens de laatste jaren door dit kabinet al onnodig uitgehold. Waar is dit heilloze geloof in de markt op gebaseerd?

De terminologie als gehanteerd in het bewuste SEO-rapport, waarop de staatssecretaris zich gemakshalve maar verlaat, biedt bepaald geen comfort om deze versleten term weer eens uit de pensioenkoker te trekken: meer ruimte voor marktwerking en concurrentie en de verwachting dat dit een prikkel zal zijn voor verbetering van kwaliteit en een verlaging van kosten. Dit lijkt moeilijk te rijmen met de basale idee dat de verplichtstelling als uitzondering op de mededingingsregels juist is toegestaan omdat het gaat om een dienst van algemeen economisch belang en vanwege de noodzaak zo een solidaire pensioenregeling te kunnen

uitvoeren. Overigens zijn de SEO-onderzoekers niet altijd even stellig in hun bevindingen waar het marktverstoring en uitkomsten betreft.

Opmerkelijk lijkt dat SEO in haar onderzoek zich alleen richt op de vraagstelling of gegeven de loslating van de koppeling tussen fonds en regeling, een mogelijke aanpassing toelaatbaar is onder het mededingingsrecht. In plaats van eerst te bezien of het amendement — gezien mogelijke beperkingen en omissies — niet eenvoudigweg uit te breiden was op essentiële punten. In dat geval was daar meer recht aan gedaan dan het nu maar opzij te schuiven. Op alle vier gesignaleerde verschilpunten was dit in onze optiek te doen. Waarom is dat niet gebeurd? Een dik en duur rapport van SEO had de staatsecretaris zich en ons dan kunnen besparen.

We kunnen bepaald niet aan de indruk ontkomen dat het middel dat de staatsecretaris nu wil inzetten erger is dan de vermeende kwaal die ze denkt te voorkomen. Een oplossing voor dit moment is daarmee in ieder geval buiten beeld gebracht, zonder dat helder is wanneer dit wel het geval zal zijn. Dit knelt waar de grote groep van miljoenen deelnemers aan een verplicht gesteld bedrijfspensioenfonds met het apf-vehikel niet is geholpen. Gaat dat ooit nog gebeuren, is onze vraag.

Een tweede aspect waar mijn fractie kanttekeningen bij stelt — het is zojuist ook gememoreerd door mevrouw Oomen — is het verschil in btw-regime voor beheersdiensten. Simpelweg: het beheer van DC-regelingen is btw-vrij, terwijl beheer van DB-regelingen juist wordt belast. Deze keuze van het kabinet is uiterst discutabel. De reactie in de memorie van antwoord is in dat opzicht flinterdun en ondersteunt de keuze van het kabinet in geen enkel opzicht.

Daarom nogmaals een poging: er is geen vergelijkbaarheid van de Nederlandse DB-regelingen met die in het Wheelsarrest; Nederland kent geen bijstortregelingen. Tegenvallers komen gewoon voor rekening van de deelnemers. Het is juist zo dat essentiële onderdelen van de beide relevante arresten Wheels en ATP bevestigen dat ook fondsen die een DB- of CDC-regeling uitvoeren, als gemeenschappelijk beleggingsfonds en derhalve btw-vrijgesteld zijn te beschouwen. Cruciaal daarvoor is dat het te ontvangen pensioen bij dergelijke regelingen afhankelijk is van de waarde van de activa en de resultaten. En ook de criteria van DB alsook CDC voldoen aan die uit het ATP-arrest: 1. belegging volgens het beginsel van risicospreiding; 2. financiering door de deelnemers; 3. beleggingsrisico ten laste van de leden van het fonds.

Laten dat nou net de criteria zijn waarvan het kabinet stelt dat deze moeten leiden tot btw-vrijstelling bij een gemeenschappelijk beleggingsfonds. Dit is ook nog eens in lijn met het advies van de SER van 20 februari 2015, waarin letterlijk staat dat "in de praktijk uitkeringen niet gegarandeerd zijn" en in feite sprake is van premieovereenkomsten waarbij de uitkering afhangt van de beleggingsopbrengsten. Dit valt evenmin te rijmen met de visie van het kabinet, de oppervlakkige analyse van Financiën uit 2013 ten spijt.

Overigens is Nederland niet eens verplicht om op grond van Europese regelgeving onderscheid te maken in btw-behandeling. In de geharmoniseerde btw-regelgeving is bewust ruimte gelaten. Waarom dit afwijkende beleid?

Vermakelijk is wel, te lezen dat Nederland, als het braafste jongetje uit de klas, bij de Europese Commissie gaat klagen dat de andere landen zo oneerlijk bezig zijn door wel eenzelfde btw-regime toe te passen.

Dit gekunstelde en niet te onderbouwen onderscheid in fiscale behandeling roept alleen maar nadelen op. Is dat soms de impliciete bedoeling? Waarom blijft de staatssecretaris volharden in deze discutabele redenering? En waarom kan het niet zinnig zijn een onafhankelijk extern onderzoek te laten doen? Bij de novelle is het kennelijk geen probleem om dat door SEO te laten doen. Ik overweeg morgen een motie in te dienen waarmee hierop wordt teruggekomen.

Mijn fractie acht deze benadering onwenselijk; het werkt verstorend in de discussie over de toekomstige inrichting van het pensioenstelsel of wat daar nog van over is. Een verdere verschuiving van DB- naar DC-regelingen ligt voor de hand; dit wordt nota bene niet weersproken door de staatssecretaris, die "deze ontwikkeling niet uitsluit". Waar dat toe geleid heeft zien we in Engeland, waar op de wilde golf van markthervorming onder Thatcher het pensioenstelsel op de nieuwe leest van "individual accounts" is geschoeid, met alle individuele drama's tot gevolg.

Daarnaast vormt het een belemmering voor apf om zowel DB- als DC- regelingen uit te voeren. En ten slotte leidt het tot een verslechtering van de Nederlandse marktpositie ten opzichte van andere lidstaten.

Ik ga afronden, maar niet zonder nog een korte blik te werpen op de bredere context van de problematiek in pensioenland. De zegeningen die dit kabinet beweert te hebben neergelaten, ziet mijn fractie totaal niet. Dat het pensioenstelsel "robuust is mede vanwege noodzakelijk onderhoud", is zonder meer ridicuul te noemen. Zonder in extenso onze eerdere negatieve kritiek te herhalen ten aanzien van in het bijzonder de opbouwverlagingen in het Witteveenkader, de verhoging van de AOW-leeftijd en als volkomen dieptepunt het nieuw ftk. De ingezette flexibilisering van de arbeidsmarkt maakt het desastreuze plaatje helemaal compleet.

De huidige UFR problematiek — we komen er nog over te spreken begin volgend jaar — van extreem en onnodig lage rekenrentes als gevolg van een bizarre gratis geld-uitdeelactie van de ECB maakt alles nog navranter. Afgezien van manipulatie van kabinetszijde van het overheidsloonakkoord, is de directe consequentie dat kortingen in 2016 en over een reeks van latere jaren moeten worden opgelegd, en dat vrij direct. Indexatie is al een fenomeen uit het verre verleden. Met een inmiddels opgelopen indexatiekort van ruim 10% is de enige zekerheid nog, dat deze alleen maar verder zal toenemen in de komende twintig jaar of meer. Dit is het meest imminente probleem. Dit probleem ongemoeid laten impliceert een direct voorsorteren op een totale verelendung van het stelsel. Instandhouding van een optische dekkingsproblematiek moet kennelijk een oplossing naar een ander stelsel forceren. Dit of een volgend kabinet kan dan de deur dichttrekken achter ons ooit meest bejubelde pensioenstelsel. Is dit de bedoeling soms? De primaire discussie over de pensioenambitie op zich is helemaal nooit gevoerd.

Al deze wetgeving is ingegeven door slechts één beperkte doelstelling, namelijk de budgettaire gemene deler van

besparing, met als eindresultaat toekomstige generaties met hooguit uitzicht op een pensioen van enkele tientallen procenten van het genoten loon. Een totale toekomstige verarming! Dit onzalige perspectief wordt nog verder negatief geïllustreerd in het nieuwe Belastingplan 2016 en volgende jaren, dat in dit opzicht evenmin iets positiefs te bieden heeft.

Ondanks de positieve doelstelling, die op papier nog wel te onderschrijven is, is voorliggend wetsvoorstel, zoals ik heb betoogd, beperkt en gemankeerd. Echt bezwaarlijk is de voorgestelde constructie om een latere oplossing te vinden voor een grote groep verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Ten slotte acht mijn fractie het ten principale onjuist en zelfs gevaarlijk om de deur naar DC-regelingen bewust open te zetten middels de truc van verschil in btw-toepassing.

□

De heer **Postema** (PvdA):
Voorzitter. De pensioensector is de afgelopen jaren in alle opzichten volop in beweging. Beperken we ons tot de mate van marktconcentratie, dan kan feitelijk geconstateerd worden dat er van de 1.000 fondsen in het midden van de jaren negentig nu nog ruim 300 over zijn. Daarbij gold een beperkte teruggang in het aantal al dan niet verplichte bedrijfspensioenfondsen. Ook de ondernemingsspaarfondsen en de beroepspensioenfondsen wisten zich nagenoeg allemaal te handhaven. Het overgrote deel van de daling is dan ook te herleiden tot de sterke afname van het aantal ondernemingspensioenfondsen.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag in onze Kamer behandelen, dat beoogt de figuur van het algemeen pensioenfonds te introduceren, dient de bovenstaande ontwikkeling te faciliteren door een pensioenfonds te introduceren dat niet exclusief verbonden is aan één domein, onder de voorwaarde van afscherming van het vermogen op basis van collectiviteitskringen. Men kan zich afvragen waarom een dergelijke nieuwe figuur nu zo dringend geboden is. De afwezigheid daarvan heeft de zeer sterke consolidatie die zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan, zoals gesteld met name in het segment van de ondernemingspensioenfondsen, immers geenszins belemmerd. Wat is nu de meerwaarde van het voorliggende wetsvoorstel voor deze fondsen ten opzichte van de bestaande situatie?

Deze vraag is des te relevanter aangezien de verplichte bedrijfstakpensioenfondsen in het onderhavige wetsvoorstel niet de mogelijkheid wordt geboden om zich tot een algemeen pensioenfonds om te vormen. Een aangenomen amendement daartoe is, na consultatie van de Raad van State, via een novelle weer uit het wetsvoorstel verwijderd, weliswaar met de belofte dat er zo spoedig mogelijk aanvullende wetgeving zal worden voorgesteld om dit wel mogelijk te maken, maar toch. Wanneer de pensioensector profijt wenst te hebben van de schaalvoordelen en professionaliteit van de uitvoeringsorganisaties van de al dan niet verplichte bedrijfstakpensioenfondsen, dan zal de wetgever dit ook mogelijk moeten maken. Wat dat betreft is hier vooralsnog dus sprake van een gemiste kans. Wanneer verwacht de staatssecretaris met genoemde aanvullende wetgeving te komen?

Wij vinden het niet alleen onwenselijk om de verplichte bedrijfstakpensioenfondsen uit te sluiten van de zegeningen van het apf, maar hebben ook zorgen over het fiscale regime. Het kabinet kiest voor een toepassing van de btw-vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen die naar eigen zeggen EU-proof is, maar hiermee wordt afbreuk gedaan aan het streven om voor de in Nederland opererende fondsen en hun uitvoeringsinstellingen een in fiscaal opzicht gelijk speelveld te creëren. Mijn fractie betreurt dit en maakt zich zorgen over fiscaal gedreven keuzes in de ordening van de Nederlandse pensioensector. Deelt de staatssecretaris deze zorgen? Welke stappen zal zij ondernemen om zo spoedig mogelijk tot een gelijkwaardiger fiscaal regime te komen?

Mijn fractie heeft ook nog een vraag bij de verplichting om het apf aan de rechtspersoon van de stichting te verbinden. Waarom is het kabinet genegen dit zo dwingend voor te schrijven? Op zich begrijpen wij maar al te goed dat het niet wenselijk is met een apf winst te behalen; hier is immers geen enkele reden toe. Pensioenbeheer in de tweede pijler is wat ons betreft een maatschappelijk dienst, welke niet noodzakelijk gediend is met een winststreven. De regering geeft in haar beantwoording van de door ons gestelde vragen echter aan dat een dienstverlener van het algemeen pensioenfonds wel met een winstoogmerk mag opereren. Dit zet de deur naar allerhande constructies open, vrezen wij. Waarom is de staatssecretaris zo dwingend in het voorschrijven van de rechtspersoon van een apf terwijl zij wel toestaat dat dienstverleners voor de volle winst gaan?

Tot slot heeft mijn fractie vragen gesteld over de consequenties van de Wet raadgevend referendum. Wij begrijpen dat in uiterste instantie de Nederlandsche Bank zal worden verzocht om de verstrekking van een vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van een algemeen pensioenfonds op te schorten totdat een eventueel referendum definitief niet meer mogelijk is. Graag krijgen wij van de staatssecretaris bevestigd dat een dergelijk uitstel en mogelijk afstel geen reële grond voor het indienen van claims zal vormen.

Voorzitter, de sector heeft de spoedige totstandkoming van de mogelijkheid van het algemeen pensioenfonds ten zeerste bepleit. Als het goed is wordt hij hier vandaag in bediend. Wij hopen van harte dat de sector de hooggespannen verwachtingen ook waar zal maken en dat het apf een stevige positie in het Nederlandse pensioenlandschap zal krijgen.

□

De heer **Elzinga** (SP):
Voorzitter. Allereerst wil ik vandaag senator Oomen van harte gelukwensen met haar inhoudelijk gedegen maidenspeech op dit boeiende pensioendossier. Ik denk dat wij elkaar daar nog vaak zullen treffen.

Vandaag en morgen spreken wij in dit huis over een voorstel tot een wet voor een algemeen pensioenfonds (apf) en een voorstel dat het door de Tweede Kamer geamendeerde voorstel Wet apf beoogt te wijzigen terwijl het voorstel bij deze Kamer nog aanhangig is, een zogenaamde novelle bij het voorstel Wet apf. Over het voorstel Wet apf is al veel gesproken: met het veld, met de Tweede Kamer en in de schriftelijke voorbereiding ook met deze Kamer. Toch blijven er voor de SP-fractie met betrekking tot de fiscaliteit nog zaken liggen die verder opgehelderd dienen te worden. Eerst wil ik echter kort stilstaan bij de novelle.

De voorliggende novelle, te bezien in samenhang met het voorstel Wet apf, wil het breed door de Tweede Kamer gedragen amendement-Lodders/Vermeij weer uit het voorstel Wet apf halen, terwijl onze Kamer in het onderhavige geval nog helemaal niet over de wenselijkheid van de novelle heeft gedebatteerd. Wij hebben slechts het initiatief van de staatssecretaris en het advies van de Raad van State afgewacht. Beide overtuigen mijn fractie nog niet. Ondernemingspensioenfondsen en beroepspensioenfondsen kunnen straks, als het voorstel Wet apf wordt aanvaard, algemene pensioenfondsen vormen, al dan niet door middel van vergaande samenwerking. Verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen kunnen zich in het oorspronkelijke voorstel niet omvormen tot een apf, noch kunnen zij hun pensioenregelingen daardoor laten uitvoeren. De belangrijkste reden hiervoor die het kabinet aandraagt, is de mogelijke marktverstorende werking die dit zou hebben. Bovendien kunnen de verschillende dekkingsgraden bij een eventuele fusie een probleem vormen. Het amendement-Lodders/Vermeij bood voor dat probleem volgens de Tweede Kamer een elegante oplossing. Naar aanleiding van het amendement en het debat in de Tweede Kamer over de eventuele strijdigheid met Europese regelgeving heeft de staatssecretaris informatie gevraagd aan de Raad van State. Dat waardeert mijn fractie.

De reactie daarentegen overtuigt mijn fractie nog niet. Een eerste bezwaar van de Raad van State betreft een herhaling van het argument van de regering dat de markt verstoord zou worden. Het gaat hierbij echter om verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen. Die verplichtstelling kon en kan binnen de regels, om marktmisbruik tegen te gaan. Indien deze fondsen in samenwerking aan efficiëntie zouden kunnen winnen, zijn de deelnemers daarbij gebaat. De verplichte doelgroep wijzigt echter niet. De markt zou slechts last ondervinden indien er onvoldoende spelers over zouden blijven voor concurrentie. Daarop wijst ook SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de staatssecretaris. De Tweede Kamer vond de marktverstoringen geen overtuigend bezwaar, en mijn fractie vindt dat ook hier niet.

Een relevanter argument heeft de Raad van State waar het gaat om het ontbreken van flankerend beleid. Had juist niet dat met een novelle of al dan niet gedelegeerd in lagere wetgeving kunnen worden ondervangen? Nu heeft de staatssecretaris ervoor gekozen om een heel breed gedragen amendement terug te draaien. Dat vindt de SP-fractie een minder charmante oplossing. Waarom vond de staatssecretaris het faciliteren van de breed gedragen wens van de Kamer niet de aangewezen weg? Met betrekking tot het aangekondigde, nieuwe wetsvoorstel deel ik de door senator Oomen geuite zorgen. Ik zeg het maar alvast vooruitlopend op het debat dat we daarover later nog zullen voeren.

Ten aanzien van het Wetsvoorstel algemeen pensioenfonds heb ik nog één punt te bespreken. Het algemeen pensioenfonds is voor de SP-fractie in principe welkom. De meeste discussiepunten zijn in de Tweede Kamer of in de schriftelijke voorbereiding voldoende gewisseld. Op één punt hebben de staatssecretaris en de SP-fractie echter een groot verschil van inzicht. Ik weet niet of wij dat vandaag kunnen overbruggen, maar dat moeten we in ieder geval proberen. Het verschil betreft de uitleg van de arresten Wheels en ATP PensionService voor de fiscale behandeling van pensioenregelingen in de Nederlandse context. De uitleg van het kabinet waarom de Nederlandse "Defined Benefit (DB)"-pensioenregeling of een CDC-regeling niet voldoet aan de omschrijving van een gemeenschappelijk beleggingsfonds is voor onze fractie niet overtuigend. Ook de argumentatie waarom deze regelingen niet vrijgesteld kunnen worden van btw, is voor onze fractie dus niet overtuigend.

In de nota naar aanleiding van het verslag schrijft de staatssecretaris zelf dat uit het ATP-arrest blijkt dat "een pensioenfonds wel kwalificeert als gemeenschappelijk beleggingsfonds wanneer het pensioenfonds wordt gefinancierd door de pensioenontvangers, het spaargeld wordt belegd volgens het beginsel van risicospreiding en het beleggingsrisico wordt gedragen door de leden van het pensioenfonds". Ik vraag de staatssecretaris welke van deze kwalificaties dan niet zou gelden. Zijn de pensioenfondsen niet eerst door de ontvangers zelf ook gefinancierd? Wordt het fonds niet volgens het beginsel van risicospreiding belegd? En wordt het risico van onderdekking niet door premieverhoging of reële pensioendaling door de deelnemers zelf gedragen?

In de memorie van antwoord geeft de staatssecretaris zelf aan dat bij de Nederlandse DB-regeling het uiteindelijke pensioenresultaat wordt bepaald door de hoogte van de ingelegde premie en het daarop behaalde beleggingsresultaat. Dat betekent in de kern toch precies hetzelfde als de voorwaarden van het ATP-arrest? Waarom zien andere lidstaten van de Europese Unie wel de beleidsvrijheid om DB- en DC-regelingen onder eenzelfde btw-regime te vatten en ziet de Nederlandse regering op basis van dezelfde Europese regelgeving die ruimte niet? Waarom ziet de staatssecretaris niet dat verschil in fiscale behandeling van verschillende pensioenvormen voor de uitvoeringskosten onwenselijk is en tot een ongelijk speelveld leidt? Ziet de staatssecretaris dan ten minste dat er zowel tussen haar als een aanzienlijk deel van het veld als ook tussen haar en diverse collega's in andere EU-lidstaten evenals tussen haar en een aantal — tot op heden zelfs alle — fracties in deze Kamer een verschil van interpretatie bestaat met betrekking tot de btw-plicht voor de uitvoering van pensioenregelingen? Zouden die diametraal tegen over elkaar staande zienswijzen dan niet een pleidooi voor een ander beleid vormen? Of anders op zijn minst voor een gedegen onafhankelijk onderzoek op dit punt? Waarom ziet het kabinet geen meerwaarde in een onafhankelijk onderzoek als blijkt dat zo velen het op dit punt met de staatssecretaris oneens zijn?

Ik zeg niet dat wij de wijsheid in pacht hebben, maar de SP-fractie is wel van mening dat bij zo veel twijfel voorzichtigheid is geboden. Nader onderzoek lijkt me dan wel het minste. Ik wacht het antwoord van de staatssecretaris met grote belangstelling af.

☐

De heer **Nagel** (50PLUS):
Voorzitter. Ook wij beginnen met het overbrengen van onze felicitaties aan mevrouw Oomen voor haar boeiende en interessante maidenspeech.

Ik wil vanavond in mijn bijdrage in het bijzonder spreken over artikel 83 en artikel 84 van de Pensioenwet en de daarmee verband houdende nota van wijziging op stuk nr. 10 (34117).

Pensioenfondsen tonen weinig enthousiasme om zich door schaalvergroting binnen de structuur van een apf te herori-

ënteren op hun verdere bestaan. Verzekeraars blijken wel kansen te zien in de toepassing van het apf. Mede tegen deze achtergrond is het zorgelijk te moeten constateren dat de staatssecretaris het overheidstoezicht op de collectieve waardeoverdracht van artikel 83 bij een overgang naar een apf wil vervangen door het lichtere toezicht dat is geregeld in artikel 84.

De huidige geringe belangstelling van besturen van kleinere pensioenfondsen en werkgevers voor een overgang naar een apf lijkt te wijzen op een gebrek aan visie van werkgevers over de toekomst van hun pensioenfondsen en de verdere ontwikkeling van de pensioenaanspraken van hun deelnemers. Hun gebrek aan een eigen visie kan verzekeraars, die als enige reeds belangstelling hebben getoond voor het apf, in de kaart spelen. Voorkomen moet worden dat de overgang naar een apf een vluchtweg wordt voor werkgevers uit hun verantwoordelijkheden voor de pensioenbelangen van hun (oud-)werknemers.

Wij pleiten ervoor om de toezichtsregeling van artikel 83 te handhaven bij een overgang naar een apf. Daartoe zijn meerdere gronden aan te voeren. De invoering van de mogelijkheid van een apf diende mede om de rechten en belangen van deelnemers beter te waarborgen. De vervanging van het overheidstoezicht van artikel 83 door dat van artikel 84 is daarmede in strijd. Het overheidstoezicht van artikel 83 strekt ertoe de rechten en aanspraken van deelnemers in een moeilijke overgangsfase zo goed mogelijk te beschermen. De bescherming van met name de aanspraken en rechten, die deelnemers reeds hebben verworven, mogen zij zonder compensatie niet verliezen. Het argument van de staatssecretaris dat bij omvorming een situatie ontstaat met kenmerken die dichter bij de kenmerken van een liquidatie staan, is niet deugdelijk. De rechtsbescherming van artikel 83 is volgens de tekst van dit artikel afhankelijk van daarin beschreven feitelijke ontwikkelingen en niet van de interpretatie van die ontwikkelingen: de werkgever sluit een uitvoeringsovereenkomst met een andere pensioenuitvoerder, de werkgever wordt overgenomen of er is sprake van een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomst. Als dergelijke feitelijke ontwikkelingen zich voordoen, is artikel 83 toepasselijk.

De hierboven genoemde stellingen tegen de toepassing van artikel 84 bij overgang, gelden evenzeer ten aanzien van fusie. Niet de vraag of zij die een voorkeur hebben voor de toepasselijkheid van artikel 84 in de gegeven situatie spreken van "overgang naar een apf" of van een "fusie", maar wel de vraag of zich de feitelijke ontwikkelingen van artikel 83 hebben voorgedaan, is bepalend voor de toepasselijkheid van artikel 83. In een uiterst moeilijke situatie, waarvoor de wetgever artikel 83 in het leven heeft geroepen, is het van eminent belang dat heel duidelijk wordt gecommuniceerd. De feitelijke ontwikkelingen van artikel 83 bieden daarvoor het nodige houvast. Dit proces mag niet worden doorkruist door multi-interpretabele begrippen als "overgang" en "fusie", waarmede werkgevers en hun juristen zich een weg naar de toepasselijkheid van artikel 84 zouden kunnen banen.

Stemt de staatssecretaris in met dit pleidooi voor handhaving van artikel 83 en kan zij ingaan op elk van de drie genoemde gronden? Het is van belang dat artikel 83 ook bij omvorming en fusie geldt. Het is onwenselijk dat artikel 83 niet van toepassing is omdat aanspraken van deelnemers kunnen wijzigen; zie artikel 20 van de Pensioenwet. Artikel 83 moet in onze visie dus altijd gelden. Indien artikel 83 in deze laatste gevallen niet geldt, is de markt zeer inventief om fusie en omvorming te bewerkstelligen. Ik hoor graag een nadere beschouwing hierover.

Over de btw hebben andere sprekers al uitgeweid. De 5OPLUS-fractie heeft in het voorlopig verslag een aantal vragen gesteld over de btw. De antwoorden hebben deze leden niet in het minst overtuigd. Het gaat om een belangrijke kostenpost van 100 miljoen die ten koste gaat van de deelnemers. Kan nog eens worden uitgelegd waarom DB-regelingen wel btw betalen en DC-regelingen anders worden behandeld? Het is toch een taak van de Nederlandse wetgever om een oplossing te treffen, zo stellen wij.

☐

De heer **Rinnooy Kan** (D66):
Voorzitter. Hoe goed is het Nederlandse pensioenstelsel? Daarover kan verschillend worden gedacht. Negativo's verwijzen graag naar de aanhoudend lage rentes en de daarmee geassocieerde gevaarlijk lage dekkingsgraden. Positivo's zoals mevrouw Oomen — nogmaals onze hartelijke gelukwensen — verwijzen trots naar onze nationale spaarpot van meer dan 1.200 miljard euro, een waarlijk astronomisch bedrag. Negativo's signaleren dat het stelsel de laatste tijd is gezakt op de internationale ranglijstjes en positivo's constateren dat die afdaling begon bij de eerste plaats en eindigde bij de tweede.

Ook een serieuzer afweging dan deze leidt tot de conclusie dat het allemaal vast wel beter zou kunnen, maar ook heel veel slechter. Desalniettemin zijn er goede redenen voor de systematische herbezinning op het stelsel die thans plaatsvindt en die in rap tempo haar climax nadert. D66 ziet uit naar de afronding van dat debat: Nederland heeft veel te winnen bij een goede afloop, en veel te verliezen — bijvoorbeeld die tweede plaats — bij een slechte.

Het pensioenlandschap ligt er in afwachting van die afloop onrustig bij. Alleen al het aantal fondsen liep scherp terug, zoals al eerder is gememoreerd: met ongeveer 70% in ongeveer twintig jaar. Vooral kleine ondernemingspensioenfondsen wierpen de handdoek in de ring. Het voorliggend wetsvoorstel kwam voor hen te laat. De op te richten algemene pensioenfondsen gaan vanaf 2016 in onderlinge concurrentie gastvrij onderdak bieden aan allerlei pensioenregelingen die op zoek zijn naar schaalvoordelen in kosten en kwaliteit. D66 verwelkomt deze ontwikkelingen. Wij hebben met genoegen meegewerkt aan de snelle afhandeling van het voorstel dat vandaag behandeld wordt, en hadden graag gezien dat er met terugwerkende kracht gebruik van zou kunnen worden gemaakt. Weet de staatssecretaris echt wel zeker dat dit niet kan? Wij zijn niet overtuigd door haar schriftelijke reactie.

De gastvrijheid van de algemene pensioenfondsen is niet onbeperkt, en dat heeft op het laatste moment nog behoorlijke vertraging opgeleverd. Verplichte bedrijfstakpensioenfondsen waren van meet af aan uitgesloten en blijven dat nu ook; een tussentijds in de Tweede Kamer al te haastig aangenomen amendement moest per novelle weer worden verwijderd. De staatssecretaris suggereert met de SEO dat verplichtstelling van de regeling in plaats van het fonds zelf voor de verplichte bedrijfstakpensioenfondsen een Europabestendige omweg naar een apf zou opleveren. Ik hoop het, maar vraag haar nog eens toe te

lichten waarom zij denkt dat deze constructie aan de strenge Europese solidariteitseisen zal kunnen voldoen, iets waar de SEO niet naar heeft gekeken. Het lijdt overigens geen twijfel dat vele bedrijfstakpensioenfondsen inderdaad gretig uitzien naar opname in een apf. Ik hoor graag op welke termijn de staatssecretaris denkt hen aan het bijbehorende Zwitserlevengevoel te kunnen helpen.

De regelgeving die een apf mogelijk moet maken, is technisch ingewikkeld. In het hart van de juridische constructie bevinden zich collectiviteitskringen, voor elke pensioenregeling één, die goederenrechtelijk gescheiden vermogens kunnen aanhouden. Deze ringfencing beoogt onder alle omstandigheden veilig te stellen dat de pensioenperspectieven van de ene kring niet aangetast kunnen worden door de pensioenproblemen van de andere. D66 had aanvankelijk twijfels over zowel de noodzaak als de degelijkheid van deze constructie, maar heeft zich door de antwoorden van de staatssecretaris op eerder gestelde vragen laten overtuigen. Wel hebben wij nog steeds zorgen over de bescherming die aan individuele kringdeelnemers onderweg naar hun nieuwe pensioenomgeving wordt geboden, zorgen die mede voortvloeien uit de grote variëteit in governance waaruit het apf mag kiezen. Zou de staatssecretaris nog eens willen toelichten waarom naar haar overtuiging de individuele deelnemers onder alle governancescenario's in voldoende mate kunnen veiligstellen dat hun blijvend een pensioenregeling met een goede kosten-kwaliteitsverhouding wordt aangeboden?

Het gaat dan om de belangen van deze deelnemers als consumenten van de regeling, belangen die ook op een ander moment in het geding zijn, te weten bij de overgang van hun regeling naar het apf. Als dat verloopt via een klassieke waardeoverdracht, is artikel 83 van de Pensioenwet van toepassing en is eenieders individuele toestemming vereist. Maar dat is niet de enige mogelijkheid: het kan ook via omvorming van een fonds of via fusie van fondsen, en dan geldt dat artikel nu juist uitdrukkelijk niet. Ook de vorige spreker verwees hiernaar. Gevraagd naar de consumentenbescherming in deze situaties verwees de staatssecretaris naar de structurele herziening van het stelsel van waardeoverdrachten die voorzien is voor 2016. Het spijt mij, maar deze verwijzing vooruit is voor mijn partij niet voldoende. Mijn fractie vraagt de staatssecretaris nadrukkelijk om toe te zeggen dat de overstap naar het apf onder alle omstandigheden de expliciete instemming behoeft van de deelnemers en overweegt bij een onbevredigend antwoord een daartoe strekkende motie over deze kwestie aan deze Kamer voor te leggen. Als die overstap overigens onderdeel is van een groter arbeidsvoorwaardenpakket — de tweede pijler is tenslotte in de eerste plaats een arbeidsvoorwaarde — dan biedt dat een natuurlijke setting voor zo'n instemmingsproces.

Ik zeg dat niet zonder reden. Elders, in Zweden en Frankrijk bijvoorbeeld, bestaat de vrees dat een apf ongewenste kansen zal bieden op toezichtsarbitrage, bijvoorbeeld bij overgang van een Solvency II-omgeving — denk aan een verzekeraar — naar een omgeving met lagere financiële eisen. Dat mag best, maar dan toch liefst marktwaardeneutraal: bij een hoger risico hoort een hoger pensioen. Het verifiëren daarvan vraagt echter een zorgvuldiger analyse dan waar veel deelnemers individueel toe in staat zijn. Ik hoor graag van de staatssecretaris hoe deze consumenten onder alle omstandigheden de bescherming zullen krijgen die zij verdienen. Het gaat voor hen om aanzienlijke bedragen. Goede advisering daarbij is essentieel. Kan de staatssecretaris bevestigen dat voor zo'n apf-advies een Wft-vergunning vereist zal zijn, ook al vallen pensioenfondsen niet of nog niet onder deze regelgeving?

Aan al deze complexiteiten valt helaas niet te ontsnappen. Daar waar die ontsnappingsmogelijkheden wel bestaan, zijn zij in deze ingewikkelde wereld dan ook dubbel welkom. Vandaar dat ik met vermoedelijk alle andere fracties de staatssecretaris nadrukkelijk wil vragen om nog eens de mogelijkheid te laten onderzoeken om het apf een generieke btw-vrijstelling te gunnen. Als deze wet geacht wordt bij te dragen aan nieuwe Europese kansen voor Nederlandse pensioenbedrijven, dan is elke bijdrage aan een Europees level playing field een stap in die goede richting.

In afwachting daarvan maakt D66 zich zorgen over het btw-verschil en andere verschillen tussen DC- en DB-regelingen die binnen een en hetzelfde apf onderdak kunnen vinden. Kan de staatssecretaris bevestigen dat het apf voor zijn DC-activiteiten niet btw-plichtig zal zijn en dat de kostentoerekening naar de activiteiten op het niveau van het apf-bestuur rekening zal houden met de inherente kostenverschillen tussen beide types regelingen?

In de woordvoering over dit onderwerp treed ik met vreugde in de voetsporen van mijn grootvader, die decennialang gezaghebbende noten schreef bij de Pensioenwet van 1922, in vakkringen bekend als "de losbladige Rinnooy". Ik heb hem vaak gadegeslagen als hij zich, gewapend met bril en vulpen, onder de eetkamerlamp wijdde aan deze levenslange hobby, en ik zie uit naar de voortzetting van deze familietraditie.

☐

De heer **Van de Ven** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag van 18 december jl. inzake de Wet apf en de novelle Wet apf.

De VVD-fractie heeft geconstateerd dat de staatssecretaris met een beroep op artikel 23 van de Pensioenwet niet wenst tegemoet te komen aan het verzoek van de fractie om door DNB terugwerkende kracht te laten verlenen bij een vergunningaanvraag door een apf tot uiterlijk de oprichtingsdatum van het apf. Dat artikel 23 schrijft voor dat een werkgever een pensioenovereenkomst onmiddellijk onderbrengt bij een pensioenuitvoerder vanaf het moment dat een werknemer pensioenaanspraken verwerft. Doel van deze bepaling is uiteraard de bescherming van de pensioenregeling van de werknemer.

De motivering van de staatssecretaris overtuigt mijn fractie nog niet. Daartoe geldt het volgende. Artikel 23 behelst een verplichting voor de werkgever en niet voor de pensioenuitvoerder of het apf. De belangen van de ex-werknemer of de werknemer bij zijn of haar pensioenregeling zijn in de periode tussen de overdracht door het pensioenfonds aan het apf in beginsel op geen moment in gevaar voor het geval de status van toegestane pensioenuitvoerder onder de DNB-vergunning met terugwerkende kracht aan het apf wordt verleend. Met een terugwerkende kracht van de DNB-vergunning om als toegestane pensioenuitvoerder te acteren, creëer je als het ware "één logische seconde" voor de overgang van de collectiviteit van de pensioenverplichtin-

gen met bijbehorend weerstandsvermogen van het pensioenfonds naar het apf. Voor pensioenfondsen is een overgang per 1 januari 2016 onder een terugwerkende kracht van de DNB-vergunning naar het oordeel van mijn fractie vooral wenselijk wegens praktische aspecten. Kosten en fouten kunnen dan worden vermeden gelet op de peildatum van 1 januari, die pensioenuitvoerders in de regel hanteren voor hun administratie. De periode van terugwerkende kracht is dus naar het oordeel van mijn fractie in beginsel zonder bijzonder risico voor de pensioenregeling van de ex-werknemer of de werknemer. In de periode van 1 januari tot aan de datum van overdracht is namelijk het pensioenfonds, al dan niet in liquidatie, nog de pensioenuitvoerder en wordt dus volledig voldaan aan artikel 23 van de Pensioenwet.

De wetsgeschiedenis van de Pensioenwet schraagt naar de mening van mijn fractie het standpunt van de staatssecretaris overigens ook niet. Tijdens de behandeling van de Pensioenwet in 2006-2007 heeft de toenmalige bewindspersoon aangegeven dat het niet de bedoeling van de regering was om het onmogelijk te maken, een pensioenregeling met terugwerkende kracht overeen te komen of te wijzigen.

Ter voorkoming van onnodig misverstand merk ik op dat de VVD-fractie uiteraard van oordeel is dat op grond van artikel 23 van de Pensioenwet geen sprake mag zijn van een pensioenovereenkomst die niet steeds en volledig is ondergebracht bij een toegelaten pensioenuitvoerder. Er zijn echter diverse situaties denkbaar dat een uitvoeringsovereenkomst met terugwerkende kracht wordt afgesloten zonder dat hierdoor de onderbrengingsplicht van de werkgever niet wordt nagekomen, bijvoorbeeld in het geval van een nieuwe pensioenregeling, of in het geval dat de oude pensioenuitvoerder tot het moment waarop overeenstemming wordt bereikt met het apf nog optreedt als pensioenuitvoerder. De VVD-fractie vraagt om een toelichting van de staatssecretaris.

De VVD-fractie verzoekt de staatssecretaris om op genoemde gronden het verzoek van deze fractie opnieuw in overweging te nemen. De VVD hoopt dat de staatssecretaris op grond van de opgevoerde argumenten van zakelijke aard tot andere inzichten komt. Voor die situatie verzoekt de VVD de staatssecretaris het ernaar te leiden dat DNB in een voorkomend geval desgevraagd terugwerkende kracht verleent bij een vergunningaanvraag voor toegestane pensioenuitvoerder door een apf tot uiterlijk de oprichtingsdatum van het apf.

☐

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):
Voorzitter. Ook van de kant van mijn fractie natuurlijk de felicitaties aan mevrouw Oomen. Ze had een doorwrochte maidenspeech, zo mag ik wel zeggen. De ervaring spatte ervan af. Dat doen niet veel mensen haar na bij een maidenspeech. De voorzitter heeft uitgelegd hoe dat komt.

Bij alle veranderingen die in onze samenleving optreden, zal ook de uitvoering van het Nederlandse pensioenstelsel de komende tijd aan wijzigingen onderhevig zijn. Het komende jaar al zullen we met het kabinet, met name met deze staatssecretaris, in gesprek zijn over een aantal fundamentele wijzigingen in het stelsel. Hoe dat er precies uit gaat zien, is nog onderwerp van debat, maar nu al ligt er een wijziging voor die het mogelijk moet maken om de uitvoering van meerdere kleine pensioenregelingen binnen een algemeen pensioenfonds te bundelen.

Voor de fractie van GroenLinks geldt dat alle wijzigingen die ons nu en in de toekomst te wachten staan, moeten voldoen aan een aantal uitgangspunten. Pensioenregelingen moeten in onze ogen in de eerste plaats— verder noem ik de uitgangspunten in willekeurige volgorde — het belang van de deelnemers dienen, stabiel, veilig en beheersbaar zijn, deelnemers een voldoende mate van zekerheid en transparantie bieden en gebaseerd zijn op een voldoende mate van solidariteit tussen deelnemers en tussen de generaties. Ook moet een pensioenfonds voldoende mogelijkheden hebben om zich te vernieuwen in een veranderende samenleving, oftewel toekomstvast zijn. Wij vinden het ook belangrijk dat werkgevers en werknemers in gelijke mate zeggenschap hebben over de regeling en de uitvoering daarvan, de zogenaamde pariteit. Natuurlijk dienen er eisen te worden gesteld aan een fatsoenlijke governance en een betrouwbare en efficiënte uitvoering. Dat spreekt echter vanzelf.

Mijn fractie realiseert zich dat het eisenpakket bij vernieuwing van ons pensioenstelsel complex is en dat daar ook zaken bij zitten die zich tot elkaar zullen moeten verhouden. Ik noem zekerheid versus vernieuwing en het in zichzelf al complexe geheel van solidariteit in pensioenregelingen tussen de generaties. Wij toetsen in de toekomst, maar ook nu, of het wetsvoorstel dat het algemeen pensioenfonds mogelijk maakt, in voldoende mate binnen het geheel aan stelselvernieuwing dat ons nog te wachten staat, voldoet aan de belangrijkste criteria.

Kortheidshalve laat ik een aantal meer inhoudelijke vragen die andere fracties al hebben gesteld, hier achterwege.

In de afgelopen tien jaar is een groot aantal kleinere fondsen, vooral ondernemingsfondsen, verdwenen. De redenen daarvoor zijn vooral van bedrijfseconomische aard: hoge kosten, beperkte premieruimte, versterkte governance-eisen, een afnemend deelnemersbestand en een veranderende verhouding tussen actieve deelnemers en pensioengerechtigden. Uit de peilingen die het kabinet via internet heeft laten uitvoeren, blijkt dat de sociale partners de mogelijkheid tot het vormen van een algemeen pensioenfonds en de doelen daarvan breed onderschrijven. Voor ons is dat een belangrijk signaal dat er in de huidige praktijk behoefte is aan consolidatie om de grondslag, het draagvlak en de effectiviteit van het beheer te verbeteren. Dat beschouwen wij met de sociale partners als positief. Wij voegen eraan toe dat dit ook een stabielere basis biedt om sociale solidariteit in de pensioenregeling overeind te houden. Het algemeen pensioenfonds, zo realiseren we ons, zal niet op alle vragen van een toekomstvast pensioenstelsel het antwoord zijn. Met name het behouden door vernieuwen van de solidariteit over de generaties heen, vergt een goede balans met de mogelijkheid om mee te groeien met ontwikkelingen als flexibilisering en individuele wensen en behoeften van deelnemers. Dat zal in een breder perspectief aan de orde moeten komen. Wij realiseren ons ook dat er daarbij vele exogene factoren zijn die de druk op pensioenfondsen alsnog hoog houden, zoals marktontwikkelingen, rentestanden, internationalisering en maatschappelijke flexibilisering.

Voor we komen tot ons eindoordeel over het wetsvoorstel inzake een algemeen pensioenfonds, hebben we nog een paar vragen. De door het kabinet in de memorie van ant-

woord genoemde mogelijkheden tot innovatie leiden bij ons tot wat zorgen. Innovatie in combinatie met de financiële markten zien wij sinds 2008, maar eerlijk gezegd ook daarvoor al, als een riskante combinatie. Kan de staatssecretaris aangeven in hoeverre de belangen van deelnemers zijn geborgd tegen al te veel vernieuwingsdrift in financiële instrumenten door welk apf dan ook?

Het btw-probleem is door verschillende fracties al genoemd. Kan de staatssecretaris ook aan ons aangeven in hoeverre ongelijke btw-behandeling van verschillende soorten van pensioenregelingen niet tot oneigenlijk concurrentievoordeel voor partijen kan leiden? Waarom niet ook, zo vragen wij in navolging van andere fracties, nog eens een externe toets op dit onderwerp laten uitvoeren, met name om te bekijken of wij niet meer in de pas kunnen lopen met wat andere Europese landen doen?

Pariteit in bestuur en toezicht vinden wij van groot belang om deelnemers en werkgevers in gelijke mate zeggenschap te laten behouden over hun eigen pensioenregelingen. Gaarne krijgen wij een toelichting op de manier waarop het kabinet voor zich ziet hoe dat met alle verschillende governancevormen die mogelijk zijn, in het apf gewaarborgd blijft. De antwoorden van het kabinet tot nu toe hebben ons op dat punt nog niet overtuigd.

We hechten, tot slot, groot belang aan een goede evaluatie over twee tot drie jaar, temeer daar in de vernieuwing van ons pensioenstelsel nog vele stappen te zetten zijn. Welke criteria wil de staatssecretaris aan de evaluatie koppelen? Wat ons betreft zijn toetsen op behoud van solidariteit, continuïteit en effectiviteit daarbij kernpunten.

De **voorzitter**:
Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord te voeren? Dat is niet het geval. Ik zal de beraadslaging schorsen tot morgen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.